

BANCO DE PREÇOS
CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO¹
(Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/21)

1. A EVOLUÇÃO DO BANCO DE PREÇOS

O Banco de Preços foi criado pelo Grupo Negócios Públicos há mais de 10 anos, em decorrência das dificuldades do setor público em obter resultados sólidos e confiáveis em suas pesquisas de preços, não apenas para proporcionar contratações mais econômicas, mas também considerando o risco de questionamentos por parte de órgãos de controle, com consequências diretas para os agentes envolvidos no processo.

O alcance deste objetivo, que pode ser verificado, inclusive, ante a utilização da ferramenta pelos próprios Tribunais de Contas, desafiou o desenvolvimento de outras potencialidades que pudessem melhorar ainda mais a experiência dos usuários e ampliar a utilidade da ferramenta, transformando o Banco de Preços em uma **solução única**, que viabiliza a segurança na prática de atos e na tomada de decisões fundamentais ao processo de contratação.

Atualmente, o **Banco de Preços é uma solução global, uma ferramenta de governança que possibilita maior efetividade e segurança à atuação administrativa**. No tocante à pesquisa de preços, que continua sendo seu cerne, possui funcionalidades que são, ao mesmo tempo, necessárias ao atendimento das normas vigentes² e das orientações dos Tribunais de Contas, assim como à produção de resultados mais seguros.

2. O CONJUNTO DE FUNCIONALIDADES EXCLUSIVAS DO BANCO DE PREÇOS³

2.1 Elaboração do Termo de Referência

Na fase preparatória da licitação, os principais erros que conduzem ao fracasso da ação administrativa contratual podem ser evitados e, os riscos, gerenciados. É um momento crucial e complexo em que se busca estabelecer, com a maior segurança possível, os rumos a serem tomados, mediante a elaboração de dois artefatos fundamentais: o estudo preliminar e

¹ O presente arrazoado foi elaborado com base em navegação guiada pela ferramenta Banco de Preços, informações e dados estatísticos sobre o produto fornecidos pelo Grupo Negócios Públicos.

² O Banco de Preços pode ser utilizado em atendimento às disposições das Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02 e suas normas regulamentadoras, em especial a IN nº 73/20-SEGES/ME, bem como da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133/21, em especial a IN nº 65/21-SEGES/ME.

³ A exclusividade das especificações relaciona-se à ausência de funcionalidades equivalentes em outras ferramentas de busca de preços disponibilizadas pelo mercado, conforme informações disponibilizadas pelo Grupo Negócios Públicos.

o termo de referência. A eficácia desses documentos depende da precisão com que possibilitarem a delimitação do objeto, do custo que ele representará para a Administração e da forma como ele deverá ser contratado.

Nesse contexto, **a eficiência e a eficácia da atuação administrativa recebem, com o uso do Banco de Preços, um incremento significativo no tocante à elaboração do Termo de Referência**, abreviando-se o trabalho dos servidores envolvidos e assegurando a qualidade das informações trazidas para o processo de contratação.

Com efeito, a composição das especificações do objeto da futura licitação é um ponto de atenção, pois equívocos podem levar a contratações insuficientes e insatisfatórias ou à ilegalidade dos processos. O **módulo para elaboração de especificação de objetos (sem limite de usuários) permite a sua definição a partir de características de produtos e serviços já licitados**, reduzindo a margem de erros em relação a características exclusivas, que possam gerar direcionamento da licitação, ou desnecessárias, que venham a restringir indevidamente a competição. Por meio desta funcionalidade, a especificação do objeto se dá de forma mais assertiva, diretamente ligada à pesquisa de preços correspondente. O Termo de Referência completo pode ser gerado em poucos cliques, melhorando o desempenho do processo e reduzindo o tempo necessário à execução das tarefas.

2.2 Pesquisa de preços

A pesquisa de preços é um dos maiores gargalos do processo de contratação. Extrair uma informação precisa e confiável não é algo simples diante das adversidades econômicas que afligem o mercado, da sua volatilidade e da ausência de informações sobre o cumprimento do contrato firmado a partir das licitações que servem como referência.

Essa insegurança pode ser minimizada por meio de **um conjunto de mecanismos que fazem a diferença no Banco de Preços**, são eles:

a) **Abrangência**

459 (quatrocentos e cinquenta e nove) portais públicos estão acessíveis para pesquisa, aumentando significativamente as chances de assertividade. Tal especificação é relevante não apenas do ponto de vista quantitativo, mas também, qualitativo, permitindo a **realização da pesquisa a partir de portais de compras que atendem a diferentes entes federativos**, nas diversas regiões do país. Ainda, são 843 (oitocentos e quarenta e três) fontes para pesquisas em *sites* de domínio amplo, contendo, inclusive, imagens do objeto a ser cotado, o que possibilita a utilização deste parâmetro de maneira segura e eficaz.

b) **Alcance**

O banco de dados do Banco de Preços armazena **preços dos últimos 10 (dez) anos**, contribuindo para o controle das contas e para as justificativas

necessárias à **prova da economicidade** dos preços praticados em dado momento passado no tempo.⁴

c) **Preços disponíveis**

A pesquisa com base apenas no preço vencedor – já negociado, relacionado ao cenário em que ocorreu a disputa e sem margem para nova competição – pode prejudicar a competitividade, acarretar uma licitação deserta e o fracasso do contrato. Tais riscos impõem como medida preventiva que a pesquisa abarque outros preços praticados na licitação, sob pena de falha de planejamento com alto impacto no processo de contratação.⁵ O Banco de Preços **disponibiliza todos os preços ofertados no certame**, especificação que confere confiabilidade aos resultados e regularidade ao procedimento.

d) **Pesquisa junto a fornecedores**

A pesquisa direta com fornecedores é um dos parâmetros aptos a produzir a “cesta” que conterá os preços, a partir da qual se originará o valor estimado da licitação. Em muitos casos, pode até mesmo atuar como elemento modulador quando da aplicação da fórmula, interferindo positivamente no valor resultante. O Banco de Preços possibilita o pedido de **cotação direta e automática com fornecedores do objeto pretendido**, nas respectivas localidades em que se situam, inclusive encaminhando os respectivos termos de referência. Essa funcionalidade é de enorme praticidade e utilidade, pois **retira dos servidores o trabalho de localizar fornecedores pelos meios usuais, além de automatizar e agilizar a pesquisa por meio da plataforma**. Além disso, é possível gerar relatório com a data da solicitação e a relação dos fornecedores que não responderam, uma importante medida de validação do esforço da Administração na obtenção dos preços.

e) **Pesquisa em notas fiscais eletrônicas**

A pesquisa em notas fiscais eletrônicas pode ser realizada a partir do banco de dados de 20 (vinte) estados da Federação, uma **fonte de pesquisa segura**, que viabiliza, também, conforme o caso, o cruzamento de dados entre a licitação e o contrato.⁶ Ademais, tal funcionalidade já está compatível com a exigência da

⁴ Vale salientar, informação que pode ser decisiva em casos de contratações realizadas no período da Pandemia COVID-19.

⁵ A Lei nº 14.133/21 traz, em seu art. 5º, o princípio do planejamento dentre o rol daquele que deverão ser observados em sua aplicação. Seu art. 18 estabelece, ainda, que a fase preparatória é caracterizada pelo princípio do Planejamento.

⁶ A Lei nº 14.133/21 estabelece como novo parâmetro de pesquisa de preços a “pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento” (art. 28, §1º, inc. V e §2º, inc. V). Conforme a IN nº 65/21-SEGES/ME: “Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:... V -

nova Lei nº 14.133/21, que inclui a base nacional de notas fiscais eletrônicas como parâmetro de pesquisa.

f) **Pesquisa em planilha de custos de serviços terceirizados**

A composição de custos do orçamento detalhado, necessário para contratar serviços terceirizados, é complexa e requer cuidados. O Banco de Preços disponibiliza diversas planilhas de custo para consulta, **melhorando as informações sobre os custos nos diferentes tipos de serviço, de vários locais do país.**

g) **Justificativa para a metodologia utilizada**

As diferentes situações em que podem ser utilizadas a média, a mediana e, eventualmente, até o menor preço impõem ao gestor justificar sua opção.⁷ Esta é, inclusive, a regra da IN nº 73/2020-SEGES-ME⁸ e da IN nº 65/2021-SEGES-ME⁹. O Banco de Preços possibilita a justificativa da metodologia em relatório, atendendo a disposição normativa federal e atribuindo transparência à atuação administrativa.

h) **Comparativo de preços**

Para otimizar a análise dos resultados da pesquisa e dar mais assertividade à fixação do valor orçado, o Banco de Preços possibilita a emissão de relatório com comparativo de preços, fornecendo QR CODE para verificação da autenticidade dos dados correspondentes.

i) **Check list de parâmetros**

Para evitar equívocos na pesquisa em relação aos parâmetros configurados pelo órgão ou entidade usuária, o Banco de Preços emite alerta caso algum deles não esteja sendo atendido, gerenciando o risco de erros e minimizando impactos negativos no processo de contratação.

pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.”

⁷ É o que se conclui, também, de diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União, em análise de casos concretos, tais como: Acórdão nº 3.068/2010 – Plenário, Acórdão nº 7.290/2013 - 2ª Câmara, Acórdão nº 644/2016 – Plenário, Acórdão nº 1.639/2016 – Plenário.

⁸ IN nº 73/20-SEGES/ME: “Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo: ... V - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.”

⁹ IN nº 63/21-SEGES/ME: “Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo: ... VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;”.

2.3 - PAINEL DE NEGOCIAÇÕES

A negociação de preços é uma etapa formal do pregão¹⁰ e das licitações eletrônicas¹¹ que precisa ser observada pelo pregoeiro, agente de contratação ou comissão de contratação, conforme o caso. O Tribunal de Contas da União já firmou entendimento de que a tentativa de negociar para reduzir o preço final é um dever da Administração, “tendo em vista a maximização do interesse público em obter-se a proposta mais vantajosa, mesmo que eventualmente o valor da oferta tenha sido inferior à estimativa da licitação”.¹²

Os resultados de uma boa negociação podem ser significativos para economicidade das contratações.¹³ Porém, **negociar com o detentor do menor preço obtido na licitação pode, por outro lado, não passar de cumprimento de mera formalidade, ante a ausência de referências e o desconhecimento de técnicas apropriadas** por parte do servidor público.¹⁴

A forma eletrônica, que deverá, ao longo dos próximos anos, predominar nas licitações brasileiras¹⁵, oferece dificuldade ainda maior, pois o processo de negociação é totalmente virtual e ocorre por meio de troca de mensagens via *chat*. Atualmente, após encerrada a fase de lances, o pregoeiro deve encaminhar uma proposta para redução do preço do primeiro colocado e aguardar a resposta. O licitante, que conhece os demais lances e o valor estimado, está claramente em posição de vantagem. Neste cenário, a atuação do pregoeiro precisa ser consciente e assertiva, sob pena de ser ineficaz.

Diante dessas dificuldades, **o Painel de Negociações do Banco de Preços é um suporte importantíssimo**, pois disponibiliza ao pregoeiro as informações necessárias para melhorar a sua performance enquanto negociador e, conseqüentemente, aumentar as chances

¹⁰ No âmbito federal, vide art. 39 do Decreto nº 10.024/2019.

¹¹ A Lei nº 14.133/21, em seu art. 61, incorpora a negociação de preços com o vencedor da licitação, seja ela pregão ou concorrência, estendendo essa possibilidade, ainda, em relação aos demais licitantes, quando o primeiro colocado for desclassificado. Deverá ser conduzida pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, conforme o caso.

¹² Acórdão nº 2637/15-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas. No mesmo sentido, os Acórdãos nº 3.037/09 e nº 694/14, ambos do Plenário, citados pelo Relator, e Acórdão nº 720/16. Em 2020, o Acórdão nº 534/20 da Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, seguiu na mesma linha.

¹³ A título de exemplo, no âmbito do IFPR, foram analisadas as negociações em 111 pregões eletrônicos, percebendo-se economia gerada, no período analisado, de R\$ 492.748,18. Entre 2014 e 2016, o percentual de economia gerada foi 2%, 3%, 6% respectivamente. A quantidade de itens licitados neste período foi de 10.133 itens, com 665 itens negociados. (SILVA, Rogério da Costa. **A eficácia do uso das técnicas de negociação, em pregões eletrônicos no IFPR**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 04, Ed. 06, Vol. 06, pp. 63-79. Junho de 2019. ISSN: 2448-0959).

¹⁴ O mesmo estudo citado conclui que “em função dos fatos mencionados compreende-se que a ferramenta da negociação é eficaz e traz inúmeras vantagens para o governo e licitantes, porém ainda pouco utilizada pelos pregoeiros do IFPR.”

¹⁵ A Lei nº 14.133/21, em seu art. 17, §2º, torna preferencial as licitações na forma eletrônica, qualquer que seja a modalidade.

de sucesso. A situação se inverte e **o pregoeiro passa a ocupar posição privilegiada na negociação**, dispondo de informações como:

- preços praticados, ofertados e negociados em outras licitações;
- margem máxima e mínima de descontos já oferecidos;
- penalidades aplicadas ao fornecedor.

2.4 Módulo para consulta de atas e intenções de registro de preços

O sistema de registro de preços é uma importante ferramenta para as compras públicas, especialmente por possibilitar o compartilhamento mediante participações e adesões de outros órgãos e entidades.

A Intenção de Registro de Preços é o procedimento de chamamento obrigatório para a realização de registro de preços da Administração Pública Federal e demais entes federativos que seguem os moldes do Decreto nº 7.892/13.¹⁶ A Nova Lei de Licitações traz a idêntica determinação e traz consigo a clara intenção de estendê-la a todos os entes federativos.¹⁷

A IRP tem o objetivo de ampliar as potencialidades do registro de preços, permitindo o alcance de um maior número de órgãos e entidades com idênticos interesses e, conseqüentemente, ganhos significativos na contratação em escala. **Assim, o acesso a IRPs existentes e disponibilizadas de forma organizada em um banco de dados, tal como ocorre no Banco de Preços, é mecanismo de eficiência e efetividade para o alcance desses objetivos.**

De outro lado, a adesão a atas vigentes, também chamada de “carona”, vem sendo realizada desde 2001, em razão do Decreto federal nº 3.931/01, e se mostrado, ao longo dos anos, uma opção indispensável à logística pública. Tanto é assim, que a Nova Lei de Licitações firmou-a como prática lícita a servir de instrumento para a realização do interesse público quando se mostrar o melhor caminho.¹⁸ Nesse sentido, **o acesso a um banco de atas de registro de preços existentes para os mais diversos objetos, dos mais diversos órgãos e entidades, conforme ocorre no Banco de Preços, facilita sobremaneira a utilização do “carona”,** sendo extremamente útil à realização das finalidades administrativas.

¹⁶ Decreto nº 7.892/13: “Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do *caput* do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e *caput* do art. 6º.”

¹⁷ Lei nº 14.133/21: “Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.”

¹⁸ Art. 86, §2º, da Lei 14.133/21.

3. O BANCO DE PREÇOS E GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES

O tema Governança nas Contratações Públicas tem se mostrado cada vez mais importante, pois quanto menor a capacidade de governança de uma organização pública, maior o risco de que os recursos públicos não sejam bem aplicados. Por esta razão, desde 2015, o Tribunal de Contas da União tem recomendado a adoção de providências para criação de condições que aumentem as capacidades em governança e gestão das aquisições nas organizações.¹⁹

Inequivocamente, está no contexto da boa governança e da gestão das contratações públicas a implementação de medidas de gerenciamento de riscos que aumentem as chances de alcançar os objetivos iniciais e de medidas outras, que permitam maior eficiência e efetividade administrativa no desempenho de tarefas destinadas a esse mister.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a seu turno, trouxe a governança para o ambiente das contratações públicas de forma definitiva, deixando claro que **competem à alta administração do órgão ou entidade o dever de implementar processos e estruturas** para alcançar os objetivos e promover a confiabilidade a eficiência, a efetividade e a eficácia das suas contratações.²⁰

Diante disso, está em consonância com o referencial da eficiência e com o pilar da governança pública a utilização de ferramenta que, a partir do conjunto de recursos disponibilizados, proporcione os melhores resultados, com o melhor aproveitamento nos diversos níveis do processo de contratação.

4. CONCLUSÃO

A LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DO BANCO DE PREÇOS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Diante de todo o exposto, o Banco de Preços é uma ferramenta cujo conjunto de características contribui para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos processos de contratação pública, atrelando-se claramente aos objetivos da boa governança.

Tais características podem ser compreendidas como especificações necessárias ao objeto que será contratado pelo órgão ou entidade, pois que não se relacionam a detalhes irrelevantes, mas a recursos que podem ser decisivos para uma adequada atuação administrativa e um processo de contratação isento de falhas.

A propósito do assunto, destaca-se a abordagem de Joel Menezes Niebuhr sobre a contratação de fornecedor exclusivo, tendo como ponto de partida a descrição do objeto que atende ao interesse público:

¹⁹ Acórdão nº 2.622/15 – TCU/Plenário.

²⁰ Lei nº 14.133/21, art. 11, parágrafo único.

“Tudo gira em torno da delimitação do interesse público, que é discricionária. Contudo, para tanto, durante a descrição do objeto, o agente administrativo, *a priori*, não deve se preocupar com miudezas, com características que não sejam relevantes para o interesse público. Em sentido oposto, antes de tudo, ele **deve atentar para a utilidade pretendida com o contrato, a função a ser cumprida pelo objeto a ser contratado.** (...) Sob essa perspectiva, todas as especificações que se fizerem necessárias serão lícitas, mesmo que restrinjam o objeto a tal ponto de inviabilizar a competitividade e de justificar a inexigibilidade.”²¹ (Sem grifos no original.)

Assim, é possível e lícito que o objeto do interesse da Administração contratante recaia no **conjunto de recursos** oferecidos pelo Banco de Preços, justificando a contratação direta por inexigibilidade de licitação, fundada no art. 25, inciso I da Lei nº 8.666/93 ou no art. 74, inciso I da Lei nº 14.133/21²², diante da comprovada inexistência de outra ferramenta que lhe atenda suficientemente a demanda e da exclusividade do Grupo Negócios Públicos na sua comercialização.²³

Joinville, 26 de julho de 2021.

GABRIELA VERONA
PERCIO:997053469
68

Assinado de forma digital
por GABRIELA VERONA
PERCIO:99705346968
Dados: 2021.07.26
12:00:46 -03'00'

GABRIELA VERONA PÉRCIO

Advogada e Consultora Jurídica

OAB/SC nº 22.604

²¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2ª Ed. Fórum: 2011, p. 87.

²² A Nova Lei de Licitações estabelece norma praticamente idêntica ao art. 25, inc. I da Lei nº 8.666/93: “Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos”.

²³ Registra-se, por fim, que no ano de 2020, 58,4% (cinquenta e oito vírgula quatro por cento) das contratações do Banco de Preços foram fundadas na inexigibilidade de licitação (art. 25, inc. I da Lei 8.666/93).